

DOCUMENTO DE ANÁLISIS:
MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Y CULTURA (MEC)

ESTUDIO DEL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR DEL PARAGUAY (PAEP)

Víctor Imas Ruiz

RESUMEN TÉCNICO

© **DECIDAMOS / Campaña por la Expresión Ciudadana**

París 1031 esq. Colón / Asunción, Paraguay / (595 - 21) 425 850 / 421 888

info@decidamos.org.py

www.decidamos.org.py

 Decidamos Paraguay

 @decidamospy

© Víctor Imas Ruiz, Máster en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Mayo de 2016

La serie Documentos de Análisis es un estudio del manejo presupuestario en instituciones públicas realizado por Decidamos en el marco del proyecto Análisis de Gastos en Programas Públicos en Paraguay. Los artículos podrán ser citados siempre que se mencione la fuente.

1. Introducción

El Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) se creó en junio de 2014 a través de la Ley No. 5210/14 de Alimentación Escolar y Control Sanitario. Dicha ley derogó la normativa vigente hasta ese año y que correspondía al Complemento Nutricional (CN). El CN se creó en 1995 con la Ley No. 806/95, incorporando a las gobernaciones como ejecutoras del programa y al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el ámbito de la capital del país. Hasta el año 2014, la asignación presupuestaria funcionó bajo las normativas del CN y desde 2015 ya con la nueva normativa del PAEP.

El CN consiste en la provisión de una ración (200 ml) de leche enriquecida como desayuno o merienda, acompañado de un complemento sólido. El AE consiste en un menú variado y adecuado a las necesidades calóricas de los estudiantes aprobado por el MEC, según las recomendaciones realizadas por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). La población beneficiaria para ambos programas son todos los estudiantes matriculados en la Educación Inicial (EI) y la Educación Escolar Básica (EEB) del primero y segundo ciclo.

El documento muestra primeramente un breve comparativo de los programas de alimentación escolar en varios países de América Latina, luego analiza el gasto público en Paraguay del CN y el AE, en cuanto a su crecimiento, los porcentajes de ejecución, las adquisiciones públicas realizadas con estos recursos, los niveles de cobertura de las metas planificadas y la ejecución financiera realizadas. Para el periodo de análisis de este trabajo, 2013-2014, se tomará en cuenta la provisión del CN y del AE, por parte del MEC en la capital, las gobernaciones y las municipalidades¹.

2. Situación del sector

Según un estudio regional realizado en 8 países (que incluyó a Paraguay) por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), los programas de alimentación escolar asumían fundamentalmente la modalidades del vaso de leche como desayuno y merienda escolar con la incorporación paulatina, en algunos casos, del almuerzo escolar, con enfoques mayormente universales y en menor medida focalizados; no obstante, solo en uno de estos países atienden hasta el nivel secundario ya que la mayoría lo realizan hasta el nivel primario o de educación básica (FAO 2013)².

1 En 2012 la Ley No. 4758/12 creó el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, donde se plantea que el 25% de dichos recursos se distribuye a las gobernaciones y municipalidades del país. De este recurso 30% debe ser destinado para la provisión de Almuerzo Escolar (AE) en las escuelas.

2 FAO (2013) *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio de casos en ocho países*. FAO Brasil, ABC, FND, ME, MRE, (Fortalecimiento de Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 Proyecto GCP/RLA/180/BRA)

Cuadro 1
Cobertura y presupuesto de alimentación escolar en 8 países de América Latina

Países	Estudiantes beneficiados	Cobertura %	Presupuesto ejecutado en millones de US	Gasto público por estudiante US anual	Año
Bolivia	2.162.921	89%	69,8	32,3	2011
Colombia	4.063.906	86%	251	61,8	2012
El Salvador	1.327.348	99%	14,6	11,0	2011
Guatemala	2.723.654	95%	52,2	19,2	2012
Honduras	1.404.101	96%	22,1	15,7	2011
Nicaragua	1.020.447	100%	24,4	23,9	2012
Paraguay	527.724	60%	47,7	90,4	2012
Perú	2.781.805	72%	407,3	146,4	2013

Fuente: Elaboración propia con datos de FAO 2013

Paraguay era el país, entre los ocho, con menor cobertura del programa implementado: el CN, con un presupuesto ejecutado cercano a los 48 millones de dólares, pero con un costo anual por estudiante comparativamente bastante alto.

El CN, implementado por el MEC en capital y por los gobiernos departamentales en el resto del país siempre tuvo problemas, en cuanto a la ejecución presupuestaria y a la llegada oportuna en las instituciones escolares incorporadas, sobre todo para cubrir todos los días de clase. En los últimos años esta situación ha ido mejorando relativamente, asimismo el presupuesto y la cobertura han aumentado y se está incorporando progresivamente, con el nuevo programa, la modalidad del AE.

3. El gasto público

Evolución del gasto real (deflactado) (obligado) con respecto al gasto público de la AC y del PIB (PERIODO 2013- 2014)

La evolución del gasto del CN y el AE en el periodo estudiado no tuvo mucha variación con relación al gasto de la Administración Central (AC) y al Producto Interno Bruto (PIB), frente a las cuales tuvo un leve descenso, pero un aumento con respecto al gasto de educación.

Cuadro 2
Proporción (%) del gasto del PAEP según distintas variables

Año	PIB	AC	Educación
2013	0,34	1,6	6,1
2014	0,33	1,5	6,2

Fuente: Elaboración propia a través del BOOST del MH y BCP

Evolución del gasto real (obligado) en los últimos 2 años por principales programas y objeto del gasto. Tasa de crecimiento promedio anual (%)

El gasto en CN y AE ha tenido un aumento del 8,5% entre el 2013-2014. Este aumento se explica por el extraordinario aumento del gasto del MEC con 55,7% y en mucho menor medida por el aumento logrado por las gobernaciones; sin embargo, es llamativa la importante disminución de 21%, constatada en las municipalidades.

El aumento del gasto por el MEC es coincidente con la expansión del AE en las instituciones escolares de la capital, que conjuntamente con el CN, fueron prácticamente universalizados según los beneficiarios establecidos por la normativa. Lo mismo ocurrió con algunos gobiernos departamentales que fueron expandiendo el AE en las instituciones escolares de su departamento, tales como Amambay, San Pedro, Canindeyú, Concepción e Itapúa.

Los gobiernos municipales, en su conjunto, tuvieron un descenso de sus gastos ocasionados por diferentes problemas suscitados en la ejecución de las transferencias.

Cuadro 3 Evolución del presupuesto ejecutado del CN y AE por organismos ejecutores, 2013-2014			
	2013	2014	%
MEC (F10)	70.769.963.280	110.191.825.382	55,7
Gobernaciones (F10+F30)	233.179.477.114	247.701.476.505	6,2
Municipalidades (F30)*	95.424.600.000	75.429.000.000	-21
Total ejecutado	399.374.040.394	433.322.301.887	8,5

Fuente 10 Recursos del Tesoro

Fuente 30 Recursos de FONACIDE

*Refiere al presupuesto transferido

Fuente: BOOST y FONACIDE, MH

En todos los casos, los montos destinados a los organismos ejecutores en concepto de CN se encuentran dentro del sub programa “*Apoyo al Sector Educativo*” y solo puede visualizarse mediante el objeto del gasto 848 (Transferencias p/ Complemento Nutricional en las Escuelas Públicas). Resulta imposible hacer una desagregación por Objeto del Gasto de lo destinado al CN porque la misma no se encuentra bajo la figura de un programa o subprograma. Lo mismo ocurre con el rubro destinado AE debido a que el mismo se encuentra en todos los casos bajo el nombre del Sub-programa “*Implementación de Proyecto Almuerzo Escolar*”.

Evolución del gasto obligado/presupuestado en los años 2013-2014

La ejecución presupuestaria también ha variado en los años estudiados. En el 2013 el MEC tuvo una muy baja ejecución al comparar el monto ejecutado con el presupuesto vigente, llegando al 68,6%. Esta situación mejoró sustancialmente al siguiente año en que ejecutó el 95% del presupuesto asignado.

En general los gobiernos departamentales han tenido una importante ejecución de los recursos transferidos en ambos años, llegando en el 2013 al 91,4%, aunque disminuyendo al siguiente año al 85,8%.

Los gobiernos municipales no fueron considerados en este análisis porque no se tienen datos concretos de la ejecución de los recursos asignados para estos fines.

Cuadro 4 Porcentaje de ejecución del presupuesto vigente por organismos ejecutores, 2013-2014						
Fuente: BOOST del MH	2013			2014		
	Presupuesto Vigente	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución	Presupuesto Vigente	Presupuesto Ejecutado	% de Ejecución
MEC (F10)	103.209.160.914	70.769.963.280	68,6	115.954.601.877	110.191.825.382	95,0
Gobernaciones (F10+F30)	255.233.878.665	233.179.477.114	91,4	288.759.884.125	247.701.476.505	85,8
Total ejecutado	358.443.039.579	303.949.440.394	80	404.714.486.002	357.893.301.887	90,4

Fuente: BOOST del MH

Observando los niveles de ejecución presupuestaria de los gobiernos departamentales, que en general es buena, llama la atención la gobernación del departamento de Amambay que en el 2013 solo ejecutó 23,9% del presupuesto vigente para dicho departamento. Al año siguiente, no solo el presupuesto aumentó, sino que la ejecución fue del 92,0%. Si esto se realizó conforme al objeto del gasto evidentemente hubo un gran beneficio para los estudiantes del departamento.

En el 2014, 6 de los 18 gobiernos departamentales tuvieron baja ejecución de sus presupuestos asignados para el CN y la AE. El de menor ejecución fue el gobierno del Alto Paraguay, que de una ejecución de 93,8% en el 2013 cayó a 41,9% al siguiente año. Otro gobierno departamental que también tuvo una baja ejecución fue el de Misiones que de 96,9% en el 2013 bajó a 58,8% en el 2014. Otras gobernaciones que bajaron su nivel de ejecución a niveles de 69,5% y 76,5% son las de Ñeembucú, Boquerón, Presidente Hayes y Ñeembucú. Una razón pudo haber sido el cambio de gobierno ocurrido a fines de 2013.

Cuadro 5 Porcentaje de ejecución del presupuesto vigente por organismos ejecutores, 2013-2014						
Organismos ejecutores	2013			2014		
	Suma de Presupuesto Vigente	Suma de Ejecutado	%	Suma de Presupuesto Vigente	Suma de Ejecutado	%
12.007 - MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA	103.209.160.914	70.769.963.280	68,6	115.954.601.877	110.191.825.382	95,0
22.001 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CONCEPCIÓN	12.122.566.603	11.071.030.925	91,3	14.815.748.315	14.061.404.385	94,9
22.002 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE SAN PEDRO	4.719.649.463	4.694.863.850	99,5	7.854.739.166	7.158.609.175	91,1
22.003 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CORDILLERA	17.422.941.080	16.987.546.632	97,5	19.769.470.467	19.481.878.444	98,5
22.004 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE GUAIRÁ	9.465.908.527	9.465.859.190	100,0	9.489.768.698	8.736.191.050	92,1
22.005 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAGUAZÚ	21.414.621.887	20.762.807.401	97,0	23.610.860.712	22.544.043.716	95,5
22.006 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CAAZAPÁ	14.050.528.433	14.039.813.281	99,9	16.142.298.733	15.388.739.369	95,3

22.007 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ITAPÚA	25.587.555.241	20.701.462.229	80,9	30.519.969.274	25.004.682.220	81,9
22.008 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE MISIONES	11.549.598.157	11.193.729.092	96,9	14.771.179.014	8.683.782.672	58,8
22.009 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PARAGUARÍ	16.897.909.518	16.728.053.800	99,0	15.590.191.379	13.920.039.367	89,3
22.010 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ALTO PARANÁ	26.532.764.039	26.481.517.606	99,8	27.430.308.981	23.790.209.420	86,7
22.011 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CENTRAL	47.604.862.594	43.569.523.590	91,5	49.492.126.296	45.354.195.051	91,6
22.012 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ÑEMBUCÚ	14.325.677.182	12.597.183.550	87,9	14.632.907.669	10.171.102.500	69,5
22.013 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE AMAMBAY	7.363.851.266	1.762.745.600	23,9	11.034.461.608	10.154.641.432	92,0
22.014 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE CANINDEYÚ	10.352.735.714	9.051.541.500	87,4	14.674.917.149	11.232.348.000	76,5
22.015 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE PRESIDENTE HAYES	6.868.083.341	5.694.361.174	82,9	7.752.332.853	5.723.103.100	73,8
22.016 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE BOQUERÓN	4.049.376.810	3.777.334.298	93,3	5.700.783.299	4.000.229.520	70,2
22.017 - GOBIERNO DEPARTAMENTAL DE ALTO PARAGUAY	4.905.248.810	4.600.103.396	93,8	5.477.820.512	2.296.277.084	41,9
TOTAL	358.443.039.579	303.949.440.394	80,0	404.714.486.002	357.893.301.887	94,4

Fuente: BOOST del MH

4. Adquisiciones públicas

Cuadro 6
Adquisiciones del MEC para el PAEP
En millones

Indicadores	2013	2014
Cantidad de adjudicaciones	148	210
Cantidad de licitaciones**	150	218
Cantidad de contratos ***	172	357
Monto de licitaciones	237.687*	491908*
Diferencia entre licitaciones y adjudicaciones	-10570*	-9828*
Monto de adjudicaciones	248257*	501736*
Cantidad de entidades estatales ejecutoras	105	147
Cantidad de proveedores adjudicados	42	142

Las licitaciones incluyen MEC, Gobernaciones y Municipalidades.

* En millones de guaraníes

** Existen muchas licitaciones que solo figuran como publicadas. No se puede saber si llevaron a cabo no.

*** Se incluyen 15 adjudicaciones del 2013 y 15 adjudicaciones del 2014 en las cuales no figura su código de contrato.

Por motivos de espacio no se incluye la lista de entidades compradoras del complemento nutricional ni la de los proveedores. Un resumen de estos datos se presenta en otros cuadros en el presente informe. Sin embargo, con una simple comparación entre los años 2013 y 2014 es posible tener a la vista una magnitud de la expansión de programa. La cantidad de entidades estatales ejecutoras aumentó en un 140% y la cantidad de proveedores adjudicados aumentó en un 338%. Es notorio que en los registros existe un rango de montos de llamados que van desde los más de cien millones de guaraníes, hasta pequeños registros de apenas once mil guaraníes.

5. Indicadores de resultado

Las metas de coberturas mayoritariamente cumplidas es la referente al CN: 15 de los 18 organismos analizados los han hecho satisfactoriamente, incluyendo al MEC. De los que no cumplieron, la gobernación de Misiones ha llegado a 59% de cumplimiento y la de Amambay a 55%, mientras que la gobernación de Pte. Hayes ha tenido 0% de cumplimiento.

Respecto al cumplimiento de las metas de AE, 11 organismos de los 18 han cumplido satisfactoriamente, incluido el MEC. De los que no cumplieron, la gobernación de Paraguarí y Boquerón lo hicieron en 62%, Misiones en 60% y Amambay en 27%. Las gobernaciones de San Pedro, Pte. Hayes y Alto Paraguay tuvieron cumplimiento de 0%.

Entre todos los organismos analizados, la gobernación de Pte. Hayes ha tenido cumplimiento de 0% tanto en la meta de cobertura de CN como de AE, sin embargo lo llamativo es que, no solamente ha realizado la planificación financiera, sino que también la ha ejecutado 78% y 58% respectivamente sin beneficiar a los estudiantes. Lo mismo ha sucedido con la gobernación de San Pedro que, a pesar de no haber beneficiado a ningún estudiante con el AE ha ejecutado el 55% del financiamiento destinado a dicho objeto del gasto.

No se analiza las municipalidades porque no se tienen datos de cobertura ni de ejecución.

Cuadro 7
Cumplimiento de metas de cobertura anual de alumnos en la distribución del servicio de CN y AE por organismos ejecutores, 2014*

Organismos ejecutores	Programa	Meta anual	Avance	%	Planificación Financiera (millones de Gs)	Ejecución Financiera (millones de Gs)	%
MEC	CN y AE	40.779	40.779	100	115.955	110.192	95
Concepción	CN	39.040	39.040	100	7.330	7.330	100
	AE	1.917	1.917	100	7.494	6.740	90
San Pedro	CN	35.795	35.795	100	6.349	6.349	100
	AE	800	0	0	1.554	858	55
Cordillera	CN	43.428	42.154	97	8.748	8.461	97
	AE	19.680	19.680	100	11.021	11.021	100

Guairá	CN	27.109	27.109	100	7.936	7.936	100
	AE	3.117	2.645	85	1.554	801	52
Caaguazú	CN	88.000	88.000	100	13.375	13.375	100
	AE	88.000	88.000	100	10.236	9.169	90
Caazapá	CN	30.360	30.360	100	8.921	8.921	100
	AE	6.000	10.616	177	7.221	6.468	90
Itapúa	CN	76.410	76.292	100	20.790	20.463	98
	AE	4.880	14.496	297	9.730	4.542	47
Misiones	CN	20.000	11.835	59	3.574	3.083	86
	AE	18.000	10.738	60	11.197	5.601	50
Paraguarí	CN	36.000	35.270	98	6.369	6.344	100
	AE	15.000	9.350	62	9.221	7.576	82
Alto Paraná	CN	112.000	106.473	95	23.700	21.873	92
	AE	1.500	1.272	85	3.730	1.917	51
Central	CN	180.000	180.000	100	38.658	35.108	91
	AE	3.898	4.099	105	11.179	10.425	93
Ñeembucú	CN	12.000	11.885	99	6.403	5.517	86
	AE	11.000	10.800	98	8.230	4.654	57
Amambay	CN	23.000	12.573	55	5.256	5.205	78
	AE	23.000	6.274	27	5.779	4.899	85
Canindeyú	CN	40.500	40.500	100	7.995	6.858	86
	AE	5.000	5.000	100	6.730	4.375	65
Pte. Hayes	CN	10.990	48	0	4.351	3.400	78
	AE	3.700	0	0	2.554	1.476	58
Boquerón	CN	10.966	10.966	100	3.493	2.803	80
	AE	7.000	4.340	62	2.660	1.649	62
Alto Paraguay	CN	4.700	4.700	100	2.323	2.296	99
	AE	4.600	0	0	3.155	0	0

*Solo hay información de 2014. No hay datos sobre municipios
Fuente: Portal de Reportes Financieros (SPIR), MH

Conclusiones y recomendaciones

Comparando los programas de ocho países latinoamericanos, Paraguay era el país, con menor cobertura del programa implementado: el CN, con un presupuesto ejecutado cercano a los 48 millones de dólares, pero con un costo anual por estudiante comparativamente bastante alto.

El CN presenta aún deficiencias en su ejecución y no ha llegado a una cobertura universal en cuanto

los beneficiarios planteados por la ley. EL AE es un programa que está apenas en sus inicios, con un presupuesto restringido, diferentes problemas de ejecución y cobertura aun limitada. Lo llamativo es que la tratarse de un programa social cuyos beneficiarios son los niños y niñas que asisten en las instituciones educativas, muchos de los organismos ejecutores estudiados no logren la ejecución plena del presupuesto asignado y no alcancen la cobertura comprometida.

La evolución del gasto del CN y el AE en el periodo estudiado no tuvo mucha variación con relación al gasto de la Administración Central (AC) y al Producto Interno Bruto (PIB), frente a las cuales tuvo un leve descenso, lo cual es contradictorio para el cumplimiento de la normativa de plantear la universalidad del programa.

En general existe una buena ejecución presupuestaria de dos de las instancias que implementan el CN y el AE, con algunas pocas variaciones llamativas de baja ejecución. No se analizó el caso de las municipalidades porque no hay registros del nivel de la ejecución presupuestaria de las mismas. Es muy importante que este problema de falta de información sobre las municipalidades de subsane para transparentar el presupuesto público.

Con relación al cumplimiento de metas del CN es alta, 15 de las 18 instancias analizadas los hicieron satisfactoriamente, respecto al cumplimiento de las metas de AE es regular, 11 organismos de los 18 han cumplido satisfactoriamente. Lo llamativo es que hay dos gobernaciones que no han cumplido las metas, es decir no han beneficiado a los estudiantes con el CN y el AE, sin embargo han ejecutado el presupuesto.

Es importante que los hacedores del PGGN aumenten progresivamente el presupuesto de la alimentación escolar para ir beneficiando todos los años a más estudiantes según lo indica la normativa, hasta llegar gradualmente a la universalización. Sin embargo, este proceso debe ir acompañado de una priorización en la ejecución presupuestaria por parte de los organismos responsables y por mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, especialmente dirigidas a las municipalidades.

DECIDAMOS
CAMPAÑA
POR LA EXPRESION
CIUDADANA

Este material es publicado gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es exclusiva responsabilidad de sus autores y no refleja necesariamente las opiniones o puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

